La Democracia es una
"forma de vida", una especial
"concepción de la vida" y del mundo
que, junto al lado político,
abraza todos los demás campos
en que se manifiesta el ser humano.
Y, por lo mismo, es una auténtica
filosofía de la vida.

(fragmento del num. 18
de este breviario)

fcu
FUNDACION
DE CULTURA UNIVERSITARIA
25 de Mayo 568
Montevideo - Uruguay

Anibal Luis Barbagelata

LA DEMOCRACIA

fcu
BREVIARIOS

FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

PROLOGO

Ha sido infrecuente que la Junta Directiva de la Fundación de Cultura Universitaria o alguno de sus miembros prologara los libros que ella edita. Según nuestro recuerdo, sólo lo había hecho, antes de ahora, con la reedición de la *Teoría del Gobierno*, de Justino Jiménez de Aréchaga, en 1974, a treinta años de su edición original.

Sentimos hoy la necesidad de apuntar unas breves palabras para presentar este *Breviario de la Democracia*, una obra inédita del Prof. *Aníbal Luis Barbagelata*, que sus familiares hallaran entre sus papeles después de su muerte, acaecida el 9 de octubre de 1982.

Barbagelata fue, junto con Aréchaga, de los mejores constitucionalistas uruguayos. Desde su tesis sobre *El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional*, con la que en 1948 obtuvo el cargo de Profesor Agregado en la Facultad de Derecho, desde 1952 en que obtuvo la titularidad de la cátedra por concurso de méritos y pruebas, enseñó Derecho Constitucional a numerosas generaciones de estudiantes, en la Facultad y fuera de ella, y versiones de sus clases, tales como *Teoría del Estado*, *Gobiernos de Fuerza*, *Derecho Fundamentales*, han visto sucederse sus reimpresiones entre las manos de los jóvenes.

Su labor intelectual no se redujo al Derecho Constitucional ni se limitó a nuestro país. Fue Vicepresidente del Instituto Latinoamericano

de Ciencias Políticas y Sociales, Miembro de número de Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay y de la Academie Internationale de Science Politique et d'Histoire Comparée, académico correspondiente de la Real Academia de la Historia, de Madrid, y de la Academia Nacional de la Historia, de Argentina, Presidente del Colegio de Abogados del Uruguay.

Aníbal Luis Barbagelata fue, por encima de todas las cosas un estudioso y un especialista. Pero fue, además de ello, un hombre íntegro, de una integridad moral e intelectual verdaderamente ejemplares. Y, por serlo, cuando al país le llegaron horas tremendamente difíciles, no vaciló un instante en dejar el remanso de su gabinete de trabajo y de su biblioteca, para lanzarse al mar bravío del periodismo político. Fue columnista, editorialista y luego Director del diario "El Día" entre principios de 1974 y fines de 1978. En marzo de 1978 -signo de los tiempos- al Profesor Aníbal Luis Barbagelata le fue exigida su renuncia al cargo de Profesor titular de Derecho Constitucional, y, en noviembre de ese mismo año -signo de los tiempos también- Barbagelata se vio en la obligación moral de renunciar a sus cargos en el diario "El Día". En vísperas del plebiscito de 1980 se integró al grupo fundador de "Opinar" y en ese semanario se desempeñó, hasta el día de su muerte, como columnista, encarando con firmeza y convicción la campaña de rechazo al proyecto constitucional de esa época y abogando incesantemente por la restauración de las instituciones democráticas en el país.

Este *Breviario de la Democracia* que la Fundación de Cultura Universitaria se honra en dar a la luz pública constituye el postrero mensaje que lúcida y generosamente nos ha dejado a todos los uruguayos, a los más jóvenes principalmente, ese estupendo Profesor y ese magnífico hombre que fue Aníbal Luis Barbagelata.

Agosto de 1983

Enrique Tarigo, Adela Reta, Juan P. Labat

"Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable".
(De las Instrucciones del año XIII)

Este breviario -por definición: epítome o compendio- acerca de *la democracia* -así, en singular y sin calificativos limitadores, peligrosamente limitadores- ha sido escrito en pocos días, pero pensado por el autor durante varios años. No es pues, al menos en sus conclusiones, fruto repentista, sino de la meditación. Tiene, por sobre toda otra pretensión, una intensión esclarecedora y docente, en el sentido más general del término. Procura despejar -no en recoleto ámbito científico y para iniciados, sino *ad coram populo* y para todos- las confusiones en que deliberadamente se ha querido envolver a su objeto. Por eso, sin imposibles o inconvenientes renuncios a ciertas precisiones técnicas que reclama necesariamente la índole misma del asunto tratado y su complejidad, se dirige al protagonista natural de ella: al hombre común, al hombre medio, al *hombre cualquiera.* Reivindica para la democracia su verdadera dimensión al presentarla como una concepción especial de la vida y del mundo que, por consecuencia, trasciende -¡y de qué modo!- los márgenes estrechos de su consideración como mera forma de gobierno o de Estado o simple método de actuación

política. Resalta su vinculación esencial -mejor, consubstancial- con el hombre, pero con el hombre-individuo, con el hombre integral, con el *hombre-Hombre* y señala su indisoluble mutua dependencia. Revela la razón -también de esencia de su indeclinable vocación por la libertad y por la igualdad en armónico enlace, cuya posibilidad afirma. Muestra al Derecho democrático sobrepujando viejos menesteres en grávida y enaltecedora función de transformación. Reconoce en la educación -en su más ancha acepción- como palanca de los progresos democráticos. Exonera a la democracia -*philosophia perennis*- de las culpas de los hombres y al restituirle toda la soberanía de su perfección niega su crisis. Sublima toda la grandeza de la inmensa aventura de su realización y llama a ella.

En lo que se dice hoy convicción racional, firme convicción racional. Y hay fe, fe en el hombre, fe en la democracia y fe en sus logros, en el Uruguay y en el cosmos.

La democracia será.

Montevideo, octubre de 1972.

I

DE LA PALABRA "DEMOCRACIA"

1. La palabra "democracia" tiene misteriosos atractivos. Sola, o con calificativos -liberal, autoritaria, clásica, económica, burguesa, marxista, occidental, igualitaria, radical, real, política, social, formal, substancial, estructural, funcional, verdadera, popular, progresiva, gobernante, gobernada, etc. su uso ha sido harto frecuente en el lenguaje político y jurídico.

La frecuencia de ese uso está muy lejos de haber contribuido a la unívoca inteligencia del término.

2. Etimológicamente, la voz "democracia" (del griego: *demos*, pueblo y *kratos*, autóridad o *kratein*, gobernar) tanto quiere decir como "gobierno del pueblo" (1).

Pero esta coincidencia unánime sobre la definición que resulta de la investigación de su origen gramatical es puramente aparente.

3. La afirmada ecuación "democracia - gobierno del pueblo" en que ella se traduce, desplaza el problema a la determinación del significado de los vocablos "gobierno" y "pueblo" y, sobre todo, a la determinación del significado de la contracción "del" en cuanto expresa las varias relaciones posibles entre gobierno y

---

Notas al final del texto página 89.

pueblo. Y acerca de esos puntos no hay coincidencia.

4. El alcance del "gobierno del pueblo" difiere -y difiere sensiblemente- según la noción de "gobierno" que se adopte, según la extensión que se atribuya a la noción de "pueblo" y, en especial, según la manera como se conciba la relación entre el gobierno y el pueblo, ya que, en este último aspecto -y por lo que la partícula "del" autoriza- el pueblo puede ser quien forme el gobierno o la fuente de autoridad de éste, o simplemente el destinatario de su acción y de sus desvelos, o ambas cosas a la vez y, en consecuencia, el "gobierno *del* pueblo" habrá de presentarse, con proyecciones de evidente discimilitud, como "gobierno *por* el pueblo" (por sí o por alguien en su nombre o en su representación), o "gobierno *para* el pueblo", o al mismo tiempo, "gobierno *por* el pueblo y *para* el pueblo".

5. Históricamente, desde el prístino empleo de la palabra "democracia" por los antiguos helenos para designar una categoría contrapuesta a las de monarquía y aristocracia y, de manera precipua, luego de la primera gran guerra mundial, se acusan en su utilización notorias discrepancias de sentido que llegan a justificar el que se hable a su respecto de "ambigüedades" (2).

6. En esa confusión influyó también el prestigio político que adquirió la palabra -Democracia se ha transformado en lo que Richard Wesver llama "una palabra sagrada" (3)- que la llevó a convertirse, en ese plano, en sinónimo de "lo mejor" o "lo más conveniente".

"La mayor oscuridad surge -enseña *Schmitt*- de que el concepto de democracia, como tantos otros conceptos políticos, se ha convertido en un concepto ideal muy general, cuya pluralidad de sentidos abre plaza a otros diversos ideales y, por último a todo lo que es ideal, bello y simpático" (4).

7. Por eso, hasta el fascismo italiano y el nacional-socialismo alemán se han servido de ella pretendiendo constituir su más pura encarnación.

Así, Mussolini se lisonjeó de que el "Estado corportativo" que organizara era "realización de una verdadera democracia" y Goebbels proclamó al Tercer Reich como "la forma más noble de un Estado democrático moderno".

8. La perplejidad, que de tamaña confusión deriva, se acentuó también considerablemente después de la aparición de las llamadas "democracias marxistas", "autoritarias", "económicas", "igualitarias", "substanciales", "sociales" y "democracias populares" o "progresivas" por obra de la honda bifurcación dicotómica que éstas abrieron en el contenido significativo del término "democracia", al extremo de llevar a muchos a sostener su polivalencia conceptual. "Hoy el mundo no conoce democracia, sino democracias", afirma *Burdeau* (5). "Existen dos concepciones de la democracia", asegura *Vedel* (6). "Hay -señala André *Hauriou*- varias concepciones de la democracia que conviene distinguir" (7).

9. Alguno intenta superar, por la vía de la elaboración de un pretendido concepto unita-

rio y omnicomprensivo, la antinomia que, en esas condiciones, encierra el vocablo.

"No obstante las diversas y frecuentemente antagónicas concepciones y aplicaciones del principio democrático" -dice *Lavagna*- "es, sin duda, posible, arribar a un concepto unitario" -y "jurídico"- "de democracia, apto para abrazar y, por lo tanto, para aproximar nociones diametralmente opuestas, como las de la democracia formal (o política) y substancial (o social)" (8).

10. Otros, como *Kelsen*, con un criterio ceñidamente relativista, vacían a la voz "democracia" de todo elemento ideológico peculiar (9) o, como *Virga*, negándole que implique "una fórmula política propia", la reducen a ser sólo "un método aplicable a las más variadas formas de gobierno" y aún de Estado (10).

11. No faltan tampoco quienes "desesperanzados por la diversidad de opiniones" "han confesado la esterilidad de todo esfuerzo dirigido a definirla" y renuncian expresamente a ello (11).

12. Ante semejante situación, habida cuenta de tantas incertidumbres y discordancias y de la erosión semántica padecida, se impone situar el término "democracia" en la genuina dimensión conceptual que al presente ha aquistado y tratar de precisar su sentido, acordándole un significado esencial e inequívoco, si es que no se quiere, a fuerza de multiplicar sus acepciones y la contradicción entre sus acepciones, hacer de la palabra examinada un enigmático, y por enigmático, inútil artículo de glosario.

II

DE LA DIMENSION Y UNIDAD CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA

12. Conferir al mismo vocablo "democracia" sentidos esencialmente distintos, cuando no adversos, desde el punto de vista ideológico o hablar de pluralidad de democracias y, asimismo, limitar exclusivamente a lo político y aún, a veces, a lo estatal o a lo relacionado con el gobierno, el ámbito natural de proyección de la democracia, supone considerar a ésta como una forma huera de contenido ideológico o de contenido ideológico propio o, sencillamente, como un método de acción política, como una forma de gobierno, como una forma de Estado o, si acaso, como un régimen.

13. Pero, la democracia no es una forma huera de contenido ideológico o de contenido ideológico propio. La democracia tiene -habrá de verse- una ideología determinada, un peculiar -y exclusivo- contenido conceptual. No es siquiera -como se ha pretendido- "un compromiso entre opuestas ideologías" (12). No es cierto que "la democracia va siempre por la diagonal".

El hecho de que la atracción del nombre prestigiado, prestigioso y prestigiante haya conducido, en muchos casos, a su utilización -en rigor, explotación- en auto-calificaciones que corresponden a ideologías diferentes, y

aún contrarias, a aquélla a la que estaba vinculado históricamente, no legitima, en el plano científico, el que se lo descarne de toda substancia ideológica, el que se lo neutralice en ese aspecto, o el que se extienda desmesuradamente su alcance, de modo de abarcar -quizá encubrir- en acto de imposible eclecticismo, cualquier ideología.

14. La democracia no es simplemente un método de acción política caracterizado por el poder decisorio de la mayoría (13), por la "facultad acordada a todos los interesados de manifestar el propio pensamiento y de discutir sobre un determinado asunto antes de que se lo resuelva en votación, por mayoría", por la "influencia que en las decisiones que afectan a la colectividad" "tiene la opinión pública", por la "responsabilidad de los gobernantes", "el contralor a que están sometidos" y "la obligación que les incumbe de dar cuenta de sus acciones" (14), por la suma de varios o de todos estos principios y procedimientos o de cualquiera otros principios y procedimientos.

15. La democracia no es simplemente una forma de gobierno, vale decir, una modalidad de éste (15), o de la organización (16) o del funcionamiento (17), o de la organización y funcionamiento u "ordenamiento funcional" (18) del gobierno o sistema de autoridades que expresa la voluntad del Estado. La democracia no se identifica con ningún "complejo de atributos idóneos" para tipificar "el gobierno de un Estado" (19).

16. La democracia no es simplemente una forma de Estado, o sea, un cierto "complejo de atributos exteriores que sirven para individualizar en su totalidad e integridad al ente y la correlación de estos atributos exteriores con la estructura interna del mismo ente" (20).

Por la "individualización" de ciertos "principios esenciales constitutivos" del Estado "que se manifiesta exteriormente" (21) no se descubre todo lo que la democracia envuelve.

17. La democracia no es simplemente un régimen o "fórmula sintética" a través de la cual "se pone de relieve el principio o dirección política fundamental" -en la especie, un cierto principio fundamental o una cierta dirección política fundamental- "que informa todas las instituciones del Estado y constituye la suprema orientación de su actividad" (22).

18. La democracia es más que eso, es más que todo eso, es mucho más que todo eso. Es una "forma de vida" (23), una especial "concepción de la vida" y del mundo que, junto al lado político, abraza todos los demás campos en que se manifiesta el ser humano. Y, por lo mismo, es una auténtica filosofía de la vida.

Ese es el *genus* a que pertenece y esa es también su real dimensión conceptual.

19. Claro está que hay métodos, formas de gobierno, formas de Estado y regímenes que son democráticos o compatibles con la democracia, así como hay métodos, formas de gobierno, formas de Estado y regímenes que no son democráticos o que no son compatibles con la

democracia. Mas, ésta desborda -y con largueza- tales categorías.

20. Por eso, la célebre frase de Lincoln -"la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"- no vale como definición de la democracia, aun cuando pueda valer -y valga- como exposición condensada, pero parcial, de algunas de sus concretas soluciones en la sola materia política y de gobierno.

21. En tanto que "forma de vida", especial "concepción de la vida" y el mundo o particular filosofía de la vida, la democracia es una, y solamente puede ser una. Es, y es todo lo que es, o no es. En lo conceptual, pues, hay democracia, no democracias.

22. De consiguiente las calificaciones que se le suelen agregar al término, cuando no responden al deseo de tornar explícitos o de subrayar ciertos caracteres inherentes a la democracia como forma, concepción o filosofía de vida o que de ella derivan, denuncian adiciones, modificaciones o supresiones a tales caracteres que alteran y desvirtúan la esencia y dimensión de la misma. Y, por lo dicho antes, eso no se salva so color de la existencia de una supuesta pluralidad de democracias, ya que en el molde de la democracia no se puede volcar cualquier ideología.

23. Si, entonces, como especial forma, concepción o filosofía de vida es una, para conocer en qué consiste esencialmente, hay necesidad de describir las características que ofrece

y las singulares notas por las que se aparta de las restantes formas, concepciones o filosofías de vida.

III
DE LA DEMOCRACIA Y EL HOMBRE

24. La democracia toma al hombre como su centro de interés y lo ubica en el ápice de la escala de valores. El sujeto de la democracia es, pues, el hombre. Pero, ¿qué hombre?. El *hombre-Hombre.* El hombre integralmente hombre. El "hombre de carne y hueso". Con su inteligencia, con su voluntad, con sus necesidades, con sus instintos, con su carga de sentimientos, con sus risas, con sus lágrimas, con sus recuerdos, con sus olvidos, con sus afanes, con sus sueños, con sus logros, con sus fracasos. Y colocado en la inmensidad de las circunstancias del medio social, telúrico y universal.

25. Por eso, la democracia, en enlace consustancial con el ser humano, no es una filosofía acerca del hombre o tan siquiera una filosofía del hombre, sino que es la filosofía del hombre.

26. El hombre de la democracia es el hombre -individuo no el *hombre-estirpe* o el *hombre-masa.*

Sin negar, al contrario, reconociendo que el hombre es un ente social -que ha vivido en sociedad, que vive en sociedad, que no puede vivir sino en sociedad- considera la democracia que cada hombre es una unidad distinta, que vale por sí, con independencia del valor

del grupo, que constituye un fin en sí misma.

Para ella, cada hombre, más allá de su semejanza con los demás ejemplares de la especie, tiene una condición propia, irreductible, que impide que se le pueda canjear por cualquiera de los otros hombres, al modo como se intercambian los bienes fungibles. Y a diferencia de lo que sucede en las sociedades totalitarias, no se subsume nunca en el grupo, no se disuelve en la totalidad.

27. De ahí que, mientras esta sociedad totalitaria aparece como un tejido compuesto por células indiferenciadas e indiferenciables que, al margen de lo que para él son, nada significan, por más que la falacia mussoliniana pretenda que en esa entrega absoluta al todo y en esa elisión completa de su individualidad, el "hombre no se disminuye, sino que se multiplica por los demás componentes" "como el soldado en el ejército" se multiplica por sus otros compañeros; la sociedad democrática, en vez, se presenta como un pueblo integrado por hombres que jamás abdican de su calidad de individuos. En la frase de *Unamuno:* un pueblo de "hombres que nacen, sufren y aunque no quieran morir, mueren".

28. En tal sentido, la democracia es una concepción individualista. Pero, el individualismo de la democracia, así entendido, no se opone a las corrientes solidaristas o socialistas, sino que se concilia con ellas perfectamente, aunque sólo en tanto que, por exceso, no desemboquen en un crudo totalitarismo, que amputе al hombre su calidad individual.

29. El hombre de la democracia es un sujeto dotado de razón. Para la democracia, cada ser humano es, por principio, un sujeto capaz de pensar y decidir con autonomía no sólo sobre sus propios problemas particulares, sino también sobre los problemas fundamentales de la colectividad de la que forma parte. Por eso, en la democracia todos los hombres cuentan y pesan en las determinaciones más importantes de la comunidad. Y, por eso, la adhesión que ella pide no es una adhesión puramente simpática, emocional o intuitiva, sino reflexiva, meditada, consciente.

30. Sin hipóstasis y exageraciones robespierrianas o fetichismos anacrónicos, la democracia resulta así una concepción racionalista. Habla a la razón y por la razón del hombre, confía en ella, en su poder.

31. En la democracia, todo hombre, por el mero hecho de serlo y desde que lo es, es también una persona, vale decir, titular de derechos y de obligaciones. Afirma y consagra, por lo tanto, una unión indisoluble entre la condición de hombre y la calidad de persona. Esto apareja el rechazo *in limine* de todo sistema esclavista, cualquiera sea su apariencia, ya que en esos sistemas hay hombres -precisamente los esclavos- a los que no se reconoce como personas, sino que se les trata como cosas.

32. La persona humana es para la democracia el valor supremo. No admite que más allá y por encima de la persona humana existan valores ante los cuales el hombre deba rendirse y resignarse de tal suerte que ello pueda com-

portar hasta el sacrificio de su propio ser. La democracia es, entonces, una filosofía personalista.

33. El hombre democrático es árbitro de su destino y del destino de sus semejantes. La democracia como concepción de la vida y del mundo no acepta determinismos providenciales, ni oráculos, supuestamente científicos que, a pretexto de leyes históricas, sociológicas o económicas quieren condenar al hombre a transitar inexorablemente por los mismos viejos caminos que le fueron trazados con anticipación.

34. Un "hombre situado" (24), pero que se resiste a ser definido "por las particularidades que debe a la situación en que se encuentra colocado" (25), que no acepta que "la existencia concreta prevalezca sobre la naturaleza humana" (26).

35. Esta noción y esta posición del hombre están enraizadas en los orígenes mismos de la nacionalidad oriental. Están en el substrato filosófico de las "directivas para una ulterior acción constituyente" que encierran las *Instrucciones del año XIII* y en el de las Constituciones artiguistas y se adentran, luego, definitivamente, en la conciencia del pueblo uruguayo. Se halla en la mira de sus grandes estadistas y de sus políticos menores. Alienta permanentemente en la obra de creación de las normas, fundamentales o no, del país. Inspira la doctrina de sus juristas y las sentencias de sus jueces. Trasciende a los pensadores y a los hombres de ciencia. Orienta las grandes reformas

de sus grandes pedagogos y la labor cotidiana, menuda pero fecunda, de sus maestros sin nombre y de sus profesores sin gloria.

22312
BANCO CENTRAL DEL URUGUAY
Departamento de Documentación
BIBLIOTECA

IV
DE LA DEMOCRACIA, EL DERECHO A LA VIDA Y LA DIGNIDAD DEL HOMBRE

36. El modo como la democracia concibe al hombre lleva a reconocer a "todos los miembros de la familia humana" (27), "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición" (28), la tenencia y goce de ciertos derechos fundamentales a los que, por su entrañable radicación y relevancia y con independencia de las arduas y no agotadas contiendas acerca de su naturaleza (29), se les da universalmente el nombre de "derechos humanos".

37. Entre esos derechos, como "derecho humano mínimo" (30), pero en puridad, además, como presupuesto y base de todos los otros y, por ello, como derecho humano supremo, derecho de los derechos, "derecho esencial entre los esenciales" o "esencialísimo" (31) se halla el derecho a la vida en tanto que derecho a la existencia.

38. La plena afirmación de este derecho, aún antes del nacimiento, desde el momento mismo de la concepción, y hasta la muerte -biológica y jurídicamente su adecuada extensión temporal- se traduce -abstracción hecha de

las disputas sobre un pretendido *jus in se ipsum* (32)- en la prohibición de que el hombre pueda disponer de la vida del hombre.

39. Y, contra lo que todavía muchos aceptan con endebles argumentos, la prohibición al hombre de disponer de la vida del hombre, aún a título de pena.

La abolición completa de la pena de muerte -para todo caso y situación- es entonces, para la democracia, la consecuencia natural e irrenunciable de su imagen del hombre y del alcance del derecho a la vida que a tal imagen está íntimamente ligada.

40. Pero este "derecho crucial" (33) a la vida no se presenta como el simple derecho a alentar físicamente. Es, desde luego, el derecho a hacerlo; más, el derecho a hacerlo en condiciones enteramente congruentes con la "eminente dignidad" propia del hombre y que del hombre se predica. Y de las exigencias crecientes impuestas ineludiblemente por la aceptación de esa "eminente dignidad" del ser humano, cobra el derecho a la vida una enorme virtud expansiva que desborda la acepción limitada de su estricto sentido originario hasta hacer de él, no sólo razón suficiente de la integridad física, de la indemnidad psicológica y de la incolumidad ética del hombre, así como de la mayor parte de las libertades, sino hontonar permanente de justicia y, en especial, de justicia social.

41. En el Uruguay, esa noción democrática del derecho a la vida prende temprana y definitivamente.

Está implícita -contra la calumnia levantada por la "saga artiguista" (34)- en las palabras y en las actitudes del "Protector de los Pueblos Libres" cuando se duele del "resentimiento de la humanidad" que provoca la ordenada ejecución de "dos naturales" "en odio del crimen" (35) y cuando, vencedor, reclama "clemencia para los vencidos" (36). Se manifiesta en el proyecto de ley que Dámaso Antonio *Larrañaga* propone al Senado de la República para abolir la pena de muerte y con ello poner en marcha "otra nueva y más gloriosa" revolución, la que "se ocupe de restituir al hombre el último complemento de su dignidad", ya que "se trata nada menos que de su inviolabilidad, de su vida, de su existencia, la declaración más primordial de la especie humana" (37).

42. Reaparece al formidable impulso de José *Batlle y Ordóñez* en el proyecto de eliminación de la pena capital que el Poder Ejecutivo remite a las Cámaras en 1906, inmediatamente después de haber conmutado la de un condenado a ella (38).

Al margen de las citas de *Beccaria*, del acopio enfadoso de opiniones ilustradas, de la prolija relación de datos de las estadísticas criminológicas y de las pintorescas referencias vernáculas, se expresa con encendimiento -con toda la fuerza de su pasión- en la polémica que en favor de la tesis abolicionista libra, desde las páginas de "El Siglo", Pedro *Figari*, el primer Figari el jurista y el político, el que al decir de Ardao, no había dejado sitio todavía "al otro personaje que le iba creciendo por dentro" (40).

43. Se institucionaliza por la ley del 23 de octubre de 1907 y gana jerarquía constitucional por el voto de los Constituyentes del 17, que consagran respecto de la pena de muerte una de las más limpias y categóricas fórmulas de auténtico, y por auténtico, integral, abolicionismo, que ofrezca el derecho comparado general: "A nadie se aplicará la pena de muerte" (41).

44. En lo nacional, apenas si una vez y muy tímidamente, aflora en instancia constituyente, pero sin éxito, un intento de restauración de lo que *Figari* calificaba como "castigo cafre" (42), con todas sus implicaciones filosóficas, políticas y jurídicas.

45. Por el contrario, en la voz firme de los delegados uruguayos que trabajaron en la elaboración de la "Declaración Universal de Derechos Humanos" (43) y del "Proyecto de Convención americana de derechos humanos" (44) se sostiene, con brillo, pero sin eco, en área ecuménica y en área continental la necesidad de acordar al derecho su máxima proyección.

46. Y a través de una profusa e incesante legislación interna se fue buscando, entre aciertos y errores, desarrollar el ínsito principio de justicia que en su verdadera medida democrática comporta.

V
DE LA DEMOCRACIA Y LA LIBERTAD

47. La cuestión de la libertad se puede plantear en el plano filosófico, "sea bajo el aspecto psicológico-moral, sea bajo el aspecto "más propiamente social", o en el plano sociológico, o en el plano jurídico (46).

La democracia es una concepción de libertad.

En cualquiera de esos campos, y característicamente en el jurídico, la solución de la democracia es solución de libertad, de afirmación de la libertad.

48. De la libertad y, por su consecuencia, de las libertades, de las múltiples libertades en que la libertad se manifiesta y concreta. Y entre esas múltiples libertades, la libertad de pensamiento y de comunicación de los pensamientos -una de las llamadas "libertades espirituales"- que en la democracia, por un inconcuso motivo de esencia, llega hasta el extremo de admitir la difusión de las ideas antagónicas y la discusión y crítica de sus propios principios y postulados.

49. La democracia -que no es molde en el que se pueda volcar cualquier ideología- implica sí una actitud de tolerancia, de acendrado respeto para con todas las ideas. Es que ella se desenvuelve -y sólo puede desenvolverse- en el "libre juego de las opiniones contrarias". Ese es su clima vital.

Por eso la democracia no puede, sin negarse a sí misma, sin incurrir en irredimible contradicción, desconocer la libertad y la posibilidad que ésta importa cuando se trata -y porque se trata- de la divulgación de las ideas que le son diametralmente opuestas o del enjuiciamiento crítico de sus propios principios y postulados.

50. Y no puede hacerlo, ni siquiera con la excusa de atender a su salvación.

A la democracia hay que salvarla, pero hay que salvarla con métodos democráticos, que no irroguen la muerte de la libertad. Salvar, o pretender salvar, la democracia a expensas de la libertad, no es salvar la democracia, sino una forma vacía, una caricatura, apenas un nombre y, en esta materia, lo que interesa, no son las formas, las caricaturas o los nombres, sino las esencias.

51. La frase de Saint-Just según la cual "no debe haber libertad para los enemigos de la libertad" no es una frase de inspiración democrática, máxime en lo que a la libertad de ideas se refiere. La democracia tiene el privilegio, aunque también la obligación indeclinable, de ofrecer la libertad aún a los enemigos de la libertad.

52. Al proceder de este modo, la democracia no "se suicida", ni se coloca en trance agónico.

Concepción fundada en la razón y apoyada en el hombre, nada tiene que temer de tal propagación y debate. Al revés, la contienda ideológica -la pugna intelectual- de que será

centro habrá de beneficiarla, y mucho, desde que esa polémica le permitirá evidenciar -y exaltar racionalmente- sus propias virtudes, como también, poner al descubierto, los errores, los vicios, las falacias de las concepciones que pretenden suplantarla.

53. Naturalmente que tolerancia y respeto no es impasibilidad. A la difusión de las ideas adversas -que no puede prohibir- y a la disputa crítica sobre sus fundamentos -que no puede impedir- la democracia debe responder -es preciso que lo haga- pero en el plano exclusivo de los pensamientos y de las opiniones.

54. No debe confundirse, sin embargo la mera divulgación de las ideas opuestas a la concepción democrática o el puro examen crítico de sus principios y postulados con el hecho de la violencia o de la incitación a la violencia dirigidas a destruir el sistema democrático, a erradicar las soluciones democráticas o a abatir las instituciones democráticas.

Una cosa es difundir y criticar ideas o principios y otra, muy distinta -la frontera es clara- servirse de la violencia o incitar al empleo de ella como método para obtener el aniquilamiento de la democracia.

La primera requiere en función del principio de libertad -base inquebrantable de la democracia- una actitud de sincera tolerancia y de acendrado respeto; la segunda, en cambio, autoriza, incluso al empleo de la fuerza, conforme a derecho, para reprimirla.

55. Libertad ideológica que, antes de ser libertad de comunicación de los pensamientos tiene que ser, incluso para que ésta sea auténtica,

libertad en la formación de las opiniones e ideas y a la que, en este aspecto, el laicismo, particularmente el laicismo en la enseñanza, tiene que proteger contra las deformadoras propagandas subliminares creadas por la técnica moderna y contra las agresiones dogmáticas en todos los campos, sobre todo cuando ellas se realicen explotando la indefensión y la receptividad que resultan de la ignorancia o de la inmadurez psicológica.

56. Entre las múltiples libertades en que la libertad se manifiesta y concreta está también la libertad política -la vieja libertad política- de la que el derecho a intervenir, con eficacia, en las decisiones fundamentales de la comunidad de que se forma parte y a hacer gravitar la voluntad de cada cual en la designación de los gobernantes, ha terminado por ser reconocido, y en área universal, no ya como un mero derecho político, sino como supremo derecho humano.

57. Elegir y elegir libremente -entre fórmulas u hombres- es, en efecto, en el acierto o en el error, gobernar, o mejor todavía, una forma de autogobernarse.

Este es innegablemente, en la hora, un lugar común de la literatura política democrática, pero -bien entendido- sólo de ella.

58. Y detrás de todas las libertades, en plural, sustentándolas, la libertad, en singular, de la que Dardo *Regules* dijera que "es para la persona humana lo que la respiración para el cuerpo humano" (47).

59. Libertad que ya no se imagina -que no se puede imaginar -divorciada de la igualdad y que, lejos de apagarse, se enriquece y cobra nueva dimensión, con el enlace.

60. A despecho de las vicisitudes, muchas veces cruentas, de la historia, el pueblo uruguayo - que nunca tuvo, para su fortuna- el hórrido "miedo a la libertad", ha alcanzado, en vez, "un gusto por la libertad" y hasta una incoercible pasión de ella que parece estallar en las estrofas de su himno.

61. Libertad que, reserva hecha de la ausencia de expresa consagración del "recurso de amparo", está institucionalizada y tutelada jurídicamente -ha habido toda una carrera hacia la libertad- de manera suficiente y llega, en el ámbito político por deliberado designio, *Batlle* había dicho: "Pienso que el remedio de todos nuestros males es la libertad, la legalidad electoral. He aquí el gran acuerdo, el acuerdo obligatorio, al que estamos todos en el deber de someternos"- en razón de la final comprensión de sus dos grandes partidos tradicionales -aunque no sin sangre y dolor- a soluciones que por palabra de ley y estilo de vida son ejemplares. Ejemplares ya que revelan que entre los 30 y los 35 grados de latitud Sur y entre los 53 y 58 grados de longitud Oeste hay en el mundo, un pueblo pequeño que, desde hace mucho, con inalterable regularidad en el tiempo y desafiando a los siniestros presagiadores de la apocalipsis de la libertad, goza de la enorme felicidad de poder construir mediante el voto su propio destino.

62. Un pueblo que tiene el privilegio de poder equivocarse sin que profetas de turno, con barbas o sin ellas, escamoteándole toda oportunidad de manifestarse, se convierten por personal ungimiento en apócrifos y mendaces intérpretes de sus deseos o en oráculos inapelables de su porvenir.

63. Un pueblo que puede elegir y que puede elegir en el abierto pluralismo de un régimen que le ofrece un espectro ilimitado de opciones en lo ideológico y en lo personal.

64. Un pueblo, en cuyas elecciones cada votante sabe -y tan naturalmente que pocos lo advierten en su estupenda proyección- que a diferencia de lo que acontece en tantos otros sitios de la tierra, en los dos minutos de encierro en el cuarto secreto es, en responsable soledad, el árbitro exclusivo de su voluntad y que el sufragio en que tal voluntad se trasunta, disfruta -para seguro absoluto de su independencia cívica- del amparo de un sigilo efectivo e inviolable.

65. Un pueblo, en cuyas elecciones cada votante sabe también, que la determinación que adopta y bajo la cubierta del sobre de votación coloca en la urna receptora, habrá de contar y pesar en su alícuota proporción -en idéntica alícuota proporción que la de cada uno de los demás votantes- en las cifras de los escrutinios y, a su través, en las decisiones colectivas.

66. Y si, eso no obstante, es posible todavía que en esas elecciones, la ignorancia socio-política o la falta de una cabal formación ciudadana incline a algunos -tal vez a muchos- en favor de soluciones que no consultan el interés general o que no traducen con fidelidad los principios y postulados democráticos -lo que compromete la realización de una intensa acción educadora de futuro- es asimismo innegable que tal cosa sólo puede ocurrir porque en la República rige -y no es éste asunto a desdeñar- el inalienable derecho a equivocarse por sí mismos y sin curadores de ocasión.

67. Ni odas arrebatadas, ni tristes endechas.

Pero, en un planeta en donde a tan pocos pueblos se les permite elegir, en donde a tan pocos hombres de tan pocos pueblos se les permite elegir y en donde a esos pocos hombres de esos pocos pueblos se les suele limitar la elección, hay motivo para el destaque cuando, como en el Uruguay, se ofrece, en la materia, un panorama tan distinto y favorable.

68. Y hay que destacarlo por todo lo que representa y por las sendas que, por cauces rigurosamente democráticos, abre para la consagración de las más intrépidas soluciones, aunque más no sea para acallar el llanto quejumbroso e inútil de los pasatistas lamentadores de un país supuestamente perdido e irrecuperable y para detener el impulso destructor de los que se regodean en la despiadada vivisección del Uruguay actual.

69. Libertad que en todos los campos se trata en el Uruguay -con éxito desparejo- de mantener en armonía con la igualdad, porque si se ha comprendido con *Couture* que "la libertad

frente a la mesa sin pan y al hogar sin fuego es un sarcasmo" (48) no se ha olvidado tampoco que -como lo enseñara el *Aréchaga* de *Para meditar*, "exaltación del hombre contra la dictadura del hombre" (49)- "los hombres ya no creen porque sufrieron mucho, en las panaceas que les ofrecen los tiranos para olvidar el hambre de pan y la sed de justicia que padecen" (50).

VI

DE LA DEMOCRACIA Y LA IGUALDAD

70. La democracia es una concepción de igualdad. Lo es por esencia. Por la misma causa, del mismo modo que es una concepción de libertad: con la misma necesidad.

No hay, no puede haber -a pesar de que muchos lo aseveren- una democracia fundada en la libertad y otra democracia fundada en la igualdad. La democracia es una y se apoya indispensablemente en la libertad y en la igualdad.

Libertad sin igualdad, no es democracia; pero igualdad sin libertad, tampoco es democracia.

La democracia está hecha de libertad y de igualdad.

71. "El repudio a un orden social considerado como injusto encuentra en el deseo de igualdad el dinamismo que lo transforma en revolución. La igualdad -dice *Burdeau*- es el soldado de la democracia". "Pero la libertad -agrega- es su alma, porque una sociedad perfectamente igualitaria no podría pretenderse democrática si los individuos no son libres" (51).

72. Mas, ¿cuál es la noción democrática de la igualdad?. ¿En qué consiste esa igualdad que es de la esencia de la democracia?

La igualdad democrática no se resuelve en la afirmación, casi candorosa, de que todos los hombres son iguales y de que, en consecuen-

cia, todos deben ser tratados de la misma manera por el Derecho. Y no se resuelve en esa afirmación y en ese tratamiento jurídico paritario porque la verdad es -una verdad biológica y sociológicamente indisputable- que no todos los hombres son iguales, ni están en igual posición: Los hombres son semejantes, no iguales, los unos a los otros. No lo son ya desde el nacimiento -hay hombres sanos y hombres enfermos, hay hombres capaces y hombres incapaces, hay hombres fuertes y hombres débiles, desde el vagido inicial- y la vida y la vida de relación crea, luego, nuevos motivos de desigualdad y nuevas desigualdades.

73. Si los hombres fueran todos iguales y estuvieran todos en igual posición, tratándolos de la misma manera por el Derecho habría de conseguirse la igualdad, la igualdad final, de resultados, que es la igualdad a que se aspira. Pero como los hombres no son todos iguales, ni están todos en igual posición, tratándolos de la misma manera por el Derecho no se consigue la igualdad, sino, al opósito, la consolidación de las desigualdades existentes, cuando no la agravación de tales desigualdades, ya que es obvio que al tratar jurídicamente del mismo modo a quienes no son iguales o no están en igual posición termina por acrecentarse la ventaja del que estaba mejor situado o, si se quiere, mirado desde el otro punto de vista, acaba por acentuarse la desventaja del que estaba peor ubicado.

74. La igualdad democrática no es, entonces -no puede ser- la igualdad *de* la ley. No se obtiene por su sola aplicación. "La igualdad de derechos no sería bastante para compensar la desigualdad de condiciones. La igualdad en las modalidades de la carrera es una cosa necesaria, pero no corrige la desigualdad en la partida" (52).

75. No haberlo comprendido es error en el que incurrieron los revolucionarios franceses del 89 por influencia de su concepción abstracta e irreal del hombre, imaginado como idéntico en todos los ejemplares de la especie. Y error al que hay que imputar, en alguna medida, el déficit históricamente padecido en la conquista efectiva de la igualdad.

76. La igualdad democrática no es tampoco -y no puede ser- simplemente, la igualdad *ante* la ley, porque ello "parecería establecer que en el presente" existe "dentro de la comunidad" de los individuos "total y absoluta igualdad", lo que es "un absurdo jurídico" (53).

77. El principio democrático de la igualdad "no se dirige sólo al administrador o al juez, sino también al legislador". La igualdad democrática -que es una igualdad final, una igualdad de resultados, pero una igualdad consciente de las desigualdades de puntos de partida- busca por el Derecho, mediante ese instrumento, compensar las desventajas y remover los obstáculos -inclusive económicos- que se oponen a su consagración. Todo, claro está, dentro de las humanas posibilidades.

78. Es la igualdad *por* la ley. Para la democracia, en efecto, la igualdad no es un "dato" de la naturaleza o de la sociedad. Hay que construirla, hay que construirla artificialmente, sirviéndose de la gran herramienta del Derecho.

79. Y, paradojalmente, en ocasiones hay que aquistar la igualdad mediante un tratamiento jurídico desigual, pero de intención y sentido compensatorios.

"La filosofía democrática exige -enseña Justino *Jiménez de Aréchaga*- que el Estado reconozca la existencia de ciertas desigualdades y busque restablecer la igualdad efectiva entre los individuos mediante un tratamiento desigual" (54).

80. La igualdad democrática es, pues, obra de los hombres. Y ello, si aumenta las dificultades de su consecución, le da un sentido profundamente humano y la emparenta con el principio de justicia.

81. Por otra parte, así concebida, la igualdad aparece en armónica relación con la libertad y se dirime la antítesis que se plantea en términos inconciliables en "el dualismo: libertad -igualdad" (55) cuando se toma a "estas dos palabras" "como dos tendencias naturales" "directamente opuestas" (56). Y disuelta la contradicción, "la igualdad y la libertad" quedan restituidas -como lo quería *Echeverría*- a su posición de "polos del mundo de la democracia" (57).

82. En la conciencia nacional, el principio de la igualdad, y más allá del principio, un sentido y hasta un sentimiento de la igualdad democrática del que es trasunto una indeliclinable vocación republicana, rezuma con sorprendente modernidad en ese verdadero credo de justicia social que es el *Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados*, que expidiera Artigas el 10 de setiembre de 1815 (58).

83. "Para ello -decía el célebre documento- revisará cada uno de "los Señores Alcaldes Provinciales" y "demás subalternos" "en sus respectivas jurisdicciones los terrenos disponibles y los sujetos dignos de esta gracia, con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la República".

84. Ese principio, sentido y sentimiento de la igualdad está patentizado en el hecho de que las mujeres uruguayas no hayan necesitado arrojarse al paso de los carruajes para obtener la plenitud de los derechos políticos y civiles de que disfrutaban los hombres.

85. Está en toda la legislación uruguaya y, particularmente, desde su precoz lanzamiento, en la legislación laboral y de seguridad social uruguaya (59). Está en Batlle, en Arena, en Roxlo. En Frugoni pensador, en Frugoni poeta, en Frugoni legislador, en Frugoni "Enjolrás" militante (60) y en Frugoni fundador de la cátedra de Legislación del Trabajo.

86. Está en la lección del *Aréchaga* de *La Libertad Política* (61) y en el proceso oriental de universalización del sufragio que culmina en la hermosa e insólita estrecha relación que se da entre el número de pobladores y el número de ciudadanos y electores.

87. Está en el verbo atildado de *Rodó* cuando con la sola reserva de la "sanción de las misteriosas elecciones de la naturaleza o del esfuerzo meritorio de la voluntad", expresa: "El verdadero, el digno concepto de la igualdad reposa sobre el pensamiento de que todos los seres racionales están dotados por naturaleza de facultades capaces de un desenvolvimiento noble. El deber del Estado consiste en colocar a todos los miembros de la sociedad en indistintas condiciones de tender a su perfeccionamiento. El deber del Estado consiste en predisponer los medios propios para provocar, uniformemente, la revelación de las superioridades humanas donde quiera que existan" (62).

88. Alienta en los principios cardinales de la enseñanza "pública y gratuita" de la reforma vareliana y en la consagración de esas soluciones en el ordenamiento constitucional, junto a otras que los enriquecen y amplían.

Subyace en toda la obra dramática de Florencio *Sánchez*.

89. Y está -y estuvo- vivo y operante, en el programa y acción de los partidos políticos desde sus albores y, a despecho de la insuficiencia de los resultados alcanzados -en el Uruguay y en el mundo se ha avanzado más en el camino de la libertad que en el de la

igualdad; el hombre es todavía hoy más libre que igual- alienta en el impulso y en la actitud y comportamiento social del pueblo oriental.

VII

DE LA DEMOCRACIA, EL DERECHO Y LA LEGALIDAD

90. El Derecho, en la democracia, tiene la razón de su fuerza virtual, de su coercibilidad, en su origen. Su autoridad, toda su autoridad, radica en el hecho de ser creación directa o indirecta, según los sistemas, pero regular -por los órganos previstos para ello y por las vías y formas establecidas- de la propia comunidad a la que se debe aplicar y a la que habrá de regir. Empero, tal origen no lo hace, de suyo, un Derecho democrático.

93. El Derecho democrático no es, en efecto, un sistema normativo abierto a todos los contenidos; el odre de todos los vinos. Al margen de su origen, o mejor, además de su origen, el Derecho, para bien merecer el calificativo "democrático", ha de estar imbuido de los principios y postulados de la filosofía democrática, de tal modo que sus soluciones sean también democráticas.

92. Pero, el Derecho democrático no es una fotografía de lo existente, no es el espejo en que se refleja la realidad inmediata, no es un balance de situación. Tampoco un estabilizador o un freno.

Su función es otra y más alta. Sin despreciar el papel de ordenador de conductas que el Derecho democrático, como cualquier Dere-

cho cumple, y sin incurrir tampoco en el error de atribuir a los ordenamientos normativos hiperbólicas virtudes taumatúrgicas, es posible afirmar que el Derecho democrático, más que cualquier otro Derecho, pauta, orienta e impulsa y en tal sentido, en alguna medida, transforma o ayuda a transformar. Transforma y ayuda a transformar en pos -en su derrotero- de la más plena realización de los principios y postulados democráticos. Y como el Derecho, en la democracia, tiende a ser, cada vez más, un Derecho democrático, emerge también, y cada vez más, como un elemento -y como un elemento valioso- para la construcción efectiva de la democracia.

93. El Derecho y la arbitrariedad se opone como el día a la noche. Por eso se excluyen mutua y absolutamente. Una ligera fisura del Derecho basta, sin duda, para destruir por completo a aquél. Mas, el proceder arbitrario roba al hombre su seguridad, que es halo que envuelve y protege su libertad. De ahí la ventaja insuperable del Derecho que recuerda, con lenguaje brutal, el viejo aforismo: "Es preferible el puño del Derecho al dedo meñique de la arbitrariedad".

94. Pero, para ello, es menester que el Derecho se cumpla siempre. Se cumpla por el propio Estado y se cumpla por todos, y muy especialmente, por los que disponen, aún de manera legítima, del gobierno y del poder y por los que, sin tener el gobierno y el poder, para el ejercicio regular de sus funciones se sirven de la fuerza material, que son los más expuestos a la tentación de pasar por sobre las barreras normativas.

Es una primera manifestación y sentido del principio de legalidad. "Lo esencial es -dice *González Calderón*- que impere la ley" "y no la voluntad exclusiva de los gobernantes" (63).

Esto supone -apunta *Dicey*- "la supremacía absoluta o predominio de la ley regular opuesto a la influencia del poder arbitrario y excluye la existencia de lo arbitrario, de la prerrogativa o aún de una gran autoridad discrecional del gobierno" (64).

95. El Estado de Derecho formal, un Estado sometido al Derecho, limitado y contenido por él, y responsable; medios de contralor eficaces y responsabilidades directas y severas respecto de los gobernantes; y la afirmación de la naturaleza puramente obediente -obediente a la legítima autoridad civil- de las fuerzas armadas, junto a otras soluciones capaces de aventar las trasnochadas ensoñaciones de salvadores de espada o metralleta y de conseguir que "el despotismo militar- como lo pedía Artigas- sea precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la soberanía de los pueblos", son respuestas, algunas respuestas, de los Estados democráticos a esa primera manifestación del principio de legalidad, esencial en la democracia.

96. El Derecho se tiene que cumplir, y se tiene que cumplir por todos, respetando al hacerlo los grados de jerarquía de las normas que componen el ordenamiento jurídico.

Es una segunda manifestación o sentido del principio de legalidad.

"Ningún órgano del Estado -anota *Duguit*- puede adoptar una decisión individual que no sea conforme a una disposición por vía general anteriormente dictada. O dicho de otra manera: una decisión individual no puede jamás ser adoptada sino dentro de los límites determinados por una ley material anterior. Es éste el principio esencialmente protector del individuo, y puede decirse, que no tiene, que no puede tener, que no debe tener excepción. Una sociedad que no le reconoce o que reconociéndolo, le introduce reservas o excepciones no vive verdaderamente un régimen de Estado de Derecho" (65).

97. Una bien definida "gradación" (66) del ordenamiento jurídico, medios y procedimientos para resolver los conflictos entre normas de distinto grado o jerarquía garantizando en todo caso la primacía de la norma de grado superior, son respuestas, algunas respuestas, de los Estados democráticos a esta segunda manifestación o sentido del principio de legalidad, esencial en la democracia.

98. Pero hay una tercera acepción de legalidad. Es la adhesión y el acatamiento reflexivo -por convicción racional- al Derecho y que se convierte luego, a menudo, además, en un sentimiento.

Legalidad es, entonces, fibra legal, esa actitud mental, sentimental y también ética que llevaba a Sócrates con la copa de cicuta en la mano a ordenar a su discípulo que pagara en

su nombre el gallo que había quedado debiendo.

Semejante actitud -esencial en la democracia- es producto de la educación; y a su creación en todos los integrantes de la comunidad debe propender, por consiguiente, la educación en los Estados democráticos.

99. El constitucionalismo, que arranca desde el comienzo del movimiento emancipador rioplatense y que tanto habrá de prender en el país, es la expresión del racional reconocimiento de la importancia del Derecho y de la legalidad para la libertad, seguridad y progreso de los hombres y de los pueblos.

"Antes de la Constitución era el caos -dirá *Sánchez Viamonte*- y ya entonces la Constitución flotaba como el espíritu de Dios sobre las aguas, conteniendo el secreto de la vida".

"El pueblo no debe contentarse -proclamó *Moreno*- con que sus jefes obren bien, él debe asegurarse que nunca puedan obrar mal, que sus pasiones tengan un dique más fuerte que el de su propia virtud y que delineado el camino de sus operaciones por reglas que no esté en sus manos trastornar, se derive la bondad del gobierno, no de las personas que lo ejercen, sino de una Constitución firme que obligue a los sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que en ningún caso deje a éstos la libertad de hacerse malos impunemente".

100. El tono dolido, casi plañidero, en que el Jefe de los Orientales se lamentaba del tiempo transcurrido sin que se hubiera dictado la Constitución -el Pacto- era, asimismo, una

muestra de lo que para él, y todos los hombres de la Revolución, significaban el Derecho y la legalidad.

101. Pero ya entonces pensaban también -como modernamente lo hace *Mortati*- que la eficacia de una Constitución como suprema ley reguladora de un ordenamiento estatal -y en puridad el Derecho todo- "se debe encontrar en una convicción difundida, dentro de ciertos límites, acerca de la necesidad de conformarse al orden establecido en la Constitución y de considerarla vinculatoria, aún para el porvenir; convicción que forma el substrato de la obediencia por parte de los súbditos y, por lo tanto, el fundamento del poder autoritario" (67).

VIII
DE LA DEMOCRACIA Y LA EDUCACION

102. La democracia se apoya en el hombre, en todos los hombres. Por eso es exigente con éstos, con todos éstos. Pide al hombre anónimo, al hombre común, más de lo que le demanda cualquier otra concepción o sistema. Es que en el acontecer democrático no hay protagonista y partiquinos. Reclama para los mil personajes de su drama primeros actores conscientes y responsables. Sin paradoja, es por ello -como se expresó alguna vez- un régimen "para una aristocracia de pueblos".

"La democracia -dice R. *Lacombe*- es doblemente solidaria con el desarrollo de la persona humana: permite ese desarrollo, pero lo supone realizado hasta un cierto grado". "La democracia y la reforma interior del hombre se sostienen una a la otra y progresan simultáneamente". Es que ella no puede practicarse con verdad si no encuentra entre quienes han de vivirla y realizarla "todo un conjunto de disposiciones" (68).

103. Hay para esto que desenvolver en los hombres todas sus potencias. A la democracia no le basta con crear condiciones exteriores. Tiene que educar, porque como lo señala el apotegma alberdiano: "en el pueblo, como en el hombre, supone la educación de todas sus facultades".

104. Tiene que educar y tiene que educar para la democracia. "El problema más inquietante de la democracia es -se ha dicho con acierto- "un problema de orden moral: el de la formación del hombre" y, particularmente el de la "formación política del hombre".

105. Los métodos para realizar esa misión deben adecuarse a la finalidad perseguida y a la ideología inspiradora.

La educación para la democracia y el propio aprendizaje de ésta tienen que llevarse a cabo por caminos y procedimientos que no renieguen de sus calidades y virtudes esenciales.

La legitimación de la existencia de este tipo de educación y aún de docencia en un medio democrático -que algunos han intentado cuestionar- depende del acierto en la elección de las vías y de los sistemas.

106. Si -según lo resalta el eminente pedagogo *Childs*- la democracia "hace del hombre un fin" y "de las instituciones un medio", tal principio "exige un tipo característico de educación. Significa que la educación en la democracia debe tratar de desarrollar personas capaces de apreciar valores por sí mismos".

El ideal educativo de la democracia y, por ende, el ideal de la educación para la democracia es la formación de sujetos pensantes, actuantes y responsables.

Los métodos educativos, y también los de enseñanza, sin deformaciones o imposiciones dogmáticas -que resultarían en su caso absurdamente contradictorias- deben propender al logro de ese objetivo principal. "Educar para la libertad -ha expresado *Kandel*- no supone,

como se ha pensado a menudo, un programa con contenido y métodos tipo ***laissez faire***, sino el reconocimiento inteligente de la responsabilidad y el deber" (69).

107. Hay que forjar el civismo, que "es algo más que una reflexión de orden intelectual" (70) y hay que hacerlo por medio de la educación para la libertad y para la igualdad, que tiene que ser, necesariamente, una educación en libertad y en igualdad. Es menester crear la conciencia clara de los derechos, pero también la conciencia clara de los deberes. Lo que *Gandhi* aprendió de su "ignorante pero sabia madre", "que los derechos que pueden merecerse y conservarse proceden del deber bien cumplido" (71), es mensaje a no olvidar en esa tarea.

108. Una educación que respete al hombre como ente de razón y como ser libre. En definitiva, una educación que gane al hombre para la democracia por la libre determinación basada en el convencimiento racional.

109. Esta labor educadora no se hace, en la democracia, *ad usum delphinis* o para un grupo reducido y selecto. La educación democrática no es para élites. Tiene que alcanzar a *Monsieur tout le monde*. El punto de partida es el niño, el joven, el adulto medios. El punto de llegada tiene que ser el ciudadano medio, el arquertipo de la normal probidad pública, *l'uomo della strada, l'uomo qualunque*.

Al jurista -destaca Santi *Romano*- esta expresión le recuerda otro tipo de hombre medio, el hombre medio del Derecho privado que la sabiduría de los antiguos designó con el

nombre tradicional y consagrado de padre de familia. El ciudadano medio ha de ser una trasposición al campo de la actividad pública de este hombre medio, de este padre de familia (72).

110. Esa labor educadora debe buscarse en todo los ámbitos y no sólo por la organización de cursos o la creación de asignaturas que se dediquen con especificidad a tal cometido.

Debe ser, asimismo, incesante. Una *educación permanente*, en el sentido a que se refiere Jean *Lacroix* (73).

111. Esa ímproba labor educativa no está reservada a los centros de enseñanza por más que ellos -y principalmente los del primer y segundo nivel- deban ser fundamentales en la materia como gravitantes centros de irradiación.

"El empeño de formar a la juventud para las grandes funciones de la vida cívica no debe limitarse a la obra constante de las instituciones escolares y liceales. También es necesario que tomen parte activa en esa práctica labor todas las demás instituciones sociales".

112. Cabe entonces sostener la necesidad de incrementar una política educativa y pedagógica que procure el racional aprovechamiento de la cinematografía, la radiofonía y la televisión, sin perjuicio -esto tiene que quedar muy diáfano- del irrenunciable principio de la libertad.

Y esa necesidad es tanto mayor y más apremiante cuanto que en esos grandes medios de comunicación con las masas y a las

masas -y sólo pasivamente, de las masas- representan también los más eficaces y, en algunos casos, los únicos medios, de educar y de educar cívicamente al sector adulto de la población, cuya egestad en este punto no deja de mover, a veces, a legítima preocupación.

113. En el interés por la cuestión educativa está implicado el interés por la problemática toda de la democracia. "El problema de la democracia deviene en la práctica de la vida social -indica *Kelsen*- un problema de educación" (74).

Más aún. En el interés por la cuestión educativa está implicada la posibilidad de perfeccionamiento de los concretos sistemas democráticos.

"Las debilidades de la democracia -sentencia con propiedad *Murray Butler*- son siempre las oportunidades de la educación". Y más todavía. En el interés por la cuestión educativa está implicado el destino de la democracia y con él, la salvación de la humanidad. No en vano ha dicho *Wells* que "la historia futura del mundo es una carrera entre la educación y la catástrofe".

114. Pero esa grande empresa educadora sería vana si no se realiza en un ambiente apropiado. Para ganar al hombre para la civilización hay que ganar para ella su tierra. El hombre tiene que adueñarse del paisaje si no quiere verse asfixiado por él.

De nada valdrá un inmenso esfuerzo educador si al hombre le pesan sus montañas, le detienen sus ríos, le ahogan sus selvas, lo para-

lizan sus punas, le aplastan sus pampas o le agostan sus arenas.

115. De nada valdrá tampoco un inmenso esfuerzo educador si no se asegura a los individuos, a todos los individuos, la tranquilidad económica y una decorosa situación material. "El genio de la democracia no alienta en cuerpos desnutridos, ni en espíritus agobiados por la preocupación de la subsistencia" o quizá resentidos por la injusticia social.

116. Y de nada valdrá, asimismo, preparar hombres y pueblos para la libertad si no se plasma en el orden jurídico y político una forma de gobierno genuinamente democrática.

En lo que será el territorio de la República Oriental del Uruguay, el principio de la enseñanza pública y gratuita tiene remotos antecedentes.

El pliego de normas a que debía ceñirse el preceptor de la escuela del Cabildo y que elaborara el propio Ayuntamiento de Montevideo en 1809 disponía que "el Maestro deberá admitir a la escuela a todo muchacho pobre sin exigir de su padre ninguna clase de estipendio y a éstos les enseñará del mismo modo que a los ricos, dándoles tinta, papel y plumas".

117. *La educación del pueblo*, aparecida en 1874 y *La legislación escolar*, publicada en 1876 -las "Obras Pedagógicas" de *Varela*- enuncian los cuatro puntos cardinales: "democratismo, obligatoriedad, gratuidad y laicidad" de su prédica didascálica y de su acción docente y de política docente al través de las cuales logra imponer una formidable revolución en materia educativa y de instrucción (75). "*La educación del pueblo y La legislación escolar* contienen el ideario, no suficientemente valorado todavía, sobre el que iba a reposar por largas décadas, la evolución nacional". "Mucho más allá de una doctrina pedagógica de reforma de la escuela primaria, como tiende a vérsela, este ideario -explica *Ardao*- configuró, a partir de dicha reforma, una verdadera revolución mental que recreó desde sus cimientos mismos a la nacionalidad" (76).

118. La Constitución de 1967, que mantuvo la declaración de "utilidad social" en favor de la "gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física", extendió a la "enseñanza media, agraria e industrial" la obligatoriedad que la Carta desde 1934 -y, por lo tanto, bastante después que la legislación ordinaria- estableció respecto a la enseñanza de las primeras letras.

119. Pero en el reloj de la tierra de Solís no ha sonado aún la hora de desarrollar la gran reforma de la educación que con requerimientos cada vez más insistentes e insoslayables reclaman los nuevos tiempos.

IX

DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO

120. La especial concepción de la vida y el mundo que es la democracia impone al Estado como institución características también especiales. El Estado democrático es, en lo interior y en el orden internacional, un Estado sometido al Derecho y responsable. Es, por eso, formalmente y a pesar de lo equívoco del término, un "Estado de Derecho". Se halla en relación de medio a fin con respecto a los hombres, a los que reconoce -grávido reconocimiento- como individuos. Tiene a éstos, a los que tampoco ignora como seres sociales y a cuyo servicio está, -reconocimiento de no menores proyecciones- como titulares necesarios de derechos fundamentales -los llamados *derechos del hombre*- que, constituyen, por el mero hecho de su existencia, un límite infranqueable para la propia acción estatal. Substancialmente es también, pues, un "Estado de Derecho", en la significación corriente de la expresión. Pero, además, el Estado democrático es un Estado con indeclinable y esencial vocación por la paz y la armónica convivencia de los pueblos todos del orbe.

121. El Estado democrático se contrapone al Estado totalitario. Por lógica inferencia del nombre y por definición -incluso de sus constructores y de sus teóricos- un Estado que, al decir de Mussolini y del Guardasellos Rocco,

"lo es todo y lo puede todo", "un Estado que no reconoce nada por fuera de él, ni por encima de él". Un Estado que no está sometido al Derecho y que no responde jamás ante nadie. Un Estado que niega al hombre como individuo y lo sumerge y disuelve por completo en la totalidad. Un Estado que no se reduce a violar desprejuiciadamente los derechos humanos, sino lo que es más grave, mucho más grave- desconoce su misma existencia como tales derechos y los rebaja a la condición de "meras directivas programáticas" o "simples promesas" no vinculatorias. Un Estado que no se contiene por nada, ni se detiene ante nada; que no acepta freno alguno a su acción.

122. "Pese a las variantes específicas -revela William *Ebenstein* (77)- el totalitarismo como forma de gobierno y como sistema de vida se caracteriza por un propósito: el contralor total del hombre por el Estado, no reconociendo límite en cuanto a metas o medios".

123. En lo primero -añade- las metas, el totarismo reclama al hombre en su integridad, en cuerpo y alma, y no existe ninguna actividad humana -política, económica, social, religiosa o educacional- que se exceptúe" de su "contralor y dominio". "El Estado es el amo, el hombre al servidor". "El objetivo es el máximo poder del Estado, conquistable únicamente mediante la represión máxima de la libertad individual".

"La idea totalitaria -expresa coincidentemente Ernest *Hamburger*- "penetra cada dominio de la vida pública y privada, la política y la economía, el Derecho y la enseñanza, el

teatro y la prensa, el matrimonio y la familia, el cuerpo y el alma" (78).

124. "Como resultado de ello, el sistema totalitario no reconoce derechos inalienables del individuo. En el sistema totalitario no hay nada sagrado. La religión -en la medida en que es permitida- no es sino otro instrumento más de la política estatal". "El derecho a la intimidad es rechazado" "e incluso no se permite que relaciones tan personales como la amistad, el amor o la familia se interpongan en la marcha de la omnipotente aplanadora que es el Estado" (79). Este se convierte así en el moderno -y real- Leviatán del relato bíblico.

125. "En cuanto a los medios -agrega *Ebenstein*- el totalitarismo no reconoce límites o restricciones". "El totalitarismo recurre a cualquier medio por el cual sea probable lograr un objetivo dado en la política del gobierno. Tales medios comprenden toda la gama, desde la propaganda, el encarcelamiento, el terror, el trabajo esclavo, los campos de concentración y los lavados mentales, hasta la *solución final* -como la denominaban los nazis del genocidio y la destrucción de un pueblo entero" (80).

126. El Estado totalitario tiene una permanente ambición imperialista -de conquista mundial, si ello le es posible- y, por eso, exterioriza en todo instante de su desarrollo una connatural vocación belicista.

127. El Estado democrático no se confunde tampoco con el Estado autoritario, esto es, un Estado que sin llegar a los extremos últi-

mos del totalitarismo y aún sin participar de la filosofía totalitaria -que incluso en ocasiones sus defensores dicen repudiar- consagran, en algunos aspectos, soluciones propias de tal inspiración. En efecto, si el Estado democrático es un Estado de libertad y de igualdad, apartamiento o desviaciones que menoscaban la libertad, la igualdad y el concepto del hombre que la democracia afirma, como los que se dan en los Estados autoritarios, impiden absolutamente toda asimilación entre ellos.

Es, por lo tanto, ilegítima la calificación de Estados "de democracia controlada", de "democracia guiada" (81) de "democracia proletaria" (82) que, a veces, se les adjudica por la doctrina.

128. En el Uruguay, todas sus Constituciones, aunque de orígenes distintos, nacidas en momentos diversos y elaboradas en formas diferentes, responden, con mayor o menor acierto y pureza en las soluciones a una filosofía democrática y han instituido Estados substancialmente democráticos.

129. El Estado uruguayo ha sido constitucionalmente, desde los inicios, un Estado sometido al Derecho y responsable, al que un proceso notorio de paulatino incremento de contralores y recursos jurídicos ha venido a aumentar, muy acentuada y firmemente, la efectividad de ese sometimiento al Derecho y de esa responsabilidad. Lo dispuesto en los arts. 23, 24 y 25 de la Carta en vigor, las normas sobre contralor de la regularidad jurídica de las leyes ordinarias y de los decretos departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción y sobre

el contencioso administrativo -que desde la última reforma hace posible la anulación de los actos administrativos definitivos emanados de cualquiera de los "órganos del Estado, de los Gobiernos Departamentales, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados" que fueran "contrarios a una regla de Derecho ' o hubiesen sido dictados "con desviación de poder" brindan, a ese propósito, y entre otros, elocuentes ejemplos.

130. Por otra parte, las tablas de derechos resaltan la calidad de Estado democrático que la República ha tenido *ad ovo*.

Encierran ellas un amplio y satisfactorio inventario -que desde 1918 no fue taxativo- de los derechos fundamentales, a los que la circunstancia de que se reconozcan, cada vez más, al hombre -y no como tantos modelos extraños solamente al ciudadano- erige en verdaderos derechos humanos. Por una orginalísima y sabia disposición -que proviene de la iniciativa del gran profesor y ciudadano que fue don Juan Andrés *Ramírez*- y que se incorporó al ordenamiento constitucional en 1942 los derechos enunciados gozan de la posibilidad -insólita en el Derecho comparado general- de aplicación y aficacia inmediata, aún cuando los preceptos que los declaren no hubieran recibido la pertinente reglamentación legislativa, lo que evita su indefensión o burla en el supuesto de omisión del legislador. Las garantías jurídicas de los derechos -multiplicadas en número y eficiencia- denuncia, asimismo, una tendencia a su afianzamiento.

131. A despecho, entonces, de imperfecciones y carencias que siguen llamando todavía a mutaciones urgentes y no pocas veces radicales, particularmente en lo que concierne a la igualdad y a la justicia, ya que parece no haberse comprendido debidamente que en el vocabulario jurídico y político la igualdad y la justicia tienen que escribirse con los mismos caracteres que la libertad, la orientación que se descubre es de franca afirmación democrática.

X

DE LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO

132. La democracia es una. Las formas de gobierno democrático, esto es, las modalidades que puede asumir el gobierno democrático varían, y han variado históricamente. Pero todas las formas o mdalidades del gobierno democrático han de ofrecer ciertos principios y caracteres comunes que les están impuestos por su necesario ajustamiento a aquella única concepción de la vida y el mundo.

133. Todas las formas o modalidades del gobierno democrático deben configurar variedades del tipo que se conoce como "gobierno de opinión". En consecuencia, el ordenamiento jurídico -inclusive constitucional- al que se acuerda validez y el sistema de autoridades al que ese ordenamiento organiza y regula en su funcionamiento, tienen que estar asentados en el libre consentimiento de los súbditos: consentimiento que para gozar de esa calidad ha de ser libre en su formación y libre también en su expresión.

134. Todas las formas o modalidades del gobierno democrático deben consagrar soluciones de "autogobierno".

Cualquiera sea la radicación de la soberanía -soberanía de la Nación o soberanía popular- el gobierno debe estar ejercido, directa o indirectamente, por quienes lo soportan, lo que en la segunda hipótesis -de ejercicio indi-

recto– presupone que sea "formado" por ellos. En la expresión tradicional: "gobierno del pueblo por el pueblo" o como suele llamarle la doctrina juspublicista moderna: "gobierno de formación popular" (83).

135. Y para que ello sea realmente así y para que, además, se produzca y mantenga una cierta "correspondencia" –también reclamada a las formas o modalidades del gobierno democrático para que se puedan considerar tales– "entre las acciones del gobierno y las efectivas exigencias de la colectividad" y, por su efecto, se constituya "un gobierno del pueblo para el pueblo" o "gobierno de acción popular garantizada" (84): renovación periódica y regular de las autoridades, sufragio universal e igualitario, sistemas electorales que aseguren en la realidad la genuina condición representativa que se asigna a los órganos instituidos como representativos, decisión de las mayorías y elecciones y pronunciamientos populares libres.

136. La libertad en las elecciones y en los pronunciamientos populares implica inevitablemente la pluralidad de opciones o la posibilidad de esa pluralidad.

El pluralismo de los partidos políticos y grupos electorales –como condensadores de opinión pública y canalizadores de la misma– y el pluralismo de las soluciones a escoger o la posibilidad de una y otra cosa es de la esencia de la democracia. "La esencia de la democracia constitucional, dice *Loewenstein* –la esencia de la democracia, a secas, sería mejor decir– "es que los grupos pluralistas más diversos puedan participar ilimitadamente en el proceso económico y político" (85).

137. El régimen de "partido político único" o –la denominación encierra una *contradictio in adjectio* insuperable– el régimen llamado de "partido político único" en cuanto sólo admite jurídica y políticamente la existencia de un partido, aunque se pretenda cohonestar con la falaciosa invocación de la "unanimidad" –una unanimidad que no se da en los hechos y que sociológica y políticamente, más aún, humanamente, no puede darse– es contrario a la libertad y absolutamente incompatible con la democracia y, por ende, con toda forma de gobierno que se pretenda democrática.

"En grandes líneas –opina *Duverger*– la coincidencia es exacta entre régimen totalitario y partido único, democracia y pluralismo" (86).

138. La libertad política que se busca en las formas de gobierno democráticas puede verse atacada o desvirtuada por la presión de ciertos grupos. La dinámica de estos grupos plantea de esta suerte a los gobiernos democráticos y a la teoría de estos gobiernos uno de los problemas más inquietantes y de más difícil solución en el presente.

"Si el genio político del hombre que ha inventado la técnica de la representación, la separación de funciones y el partido político la representación, la separación de funciones y el partido político no establece aquí un nuevo dispositivo –aventura *Loewenstein*– amenaza el peligro de que en un día –que puede estar

lejano, pero quizá más cerca de lo que se cree- el mecanismo pluralista, extremadamente delicado y complejo, de la sociedad tecnológica de masas se paralice y hunda". "Pero -agrega- aunque no sea éste el caso por ahora, el creciente pluralismo de nuestra sociedad actual significa la erosión implacable y la destrucción final de la libertad y de la autodeterminación individual y, con ellas, de la democracia constitucional". "¿Cómo -se pregunta más adelante- se puede superar el ilimitado *laissez faire* pluralista de la sociedad tecnológica de masas y cómo pueden ser incorporados en el proceso político los grupos de intereses, a través de eficaces y coactivas regulaciones legales? (87).

139. Toda forma o modalidad de gobierno democrático tiene que evitar la "concentración de la autoridad" en un solo órgano o en un solo hombre. En ello va la libertad y una razón técnica de buen ejercicio de las múltiples y cada vez más complejas funciones de gobierno. El principio de "separación de poderes", en una versión más plástica y versátil que la que de él ofreciera *Montesquieu* y, sobre todo, sus intérpretes más inmediatos, continúa siendo junto al proteico principio de la descentralización -que vino a sumársele- elemento común a todas las formas o modalidades de un ortodoxo gobierno democrático.

140. Igualmente, toda forma o modalidad del gobierno democrático debe establecer un severo sistema de contralores y responsabilidades en lo que atañe a los gobernantes y a los funcionarios.

141. Y, por fin, toda forma o modalidad de gobierno democrático debe proteger y amparar del modo más cabal y estricto la libertad y la igualdad, especialmente en las situacines de mayor riesgo.

142. Al través del tiempo, se han consagrado en el país, mediante la Constitución y la ley, soluciones que -no obstante graves imperfecciones y más, incumplimientos- han hecho siempre del gobierno uruguayo -con la relatividad inherente a estos juicios- un gobierno democrático o un gobierno normativamente instaurado como un gobierno democrático.

La última Carta es culminación de tal proceso. La introducción de la iniciativa popular y del "referéndum como recurso" en materia de leyes ordinarias, la plena universalidad del sufragio -categorema político de la democracia en materia electoral- por la supresión de la causal de suspensión de ciudadanía que afectaba a los soldados y la obligación que explícitamente se pone a cargo del Estado "de asegurar a los Partidos Políticos la más amplia libertad", ratificando una adhesión firmísima al pluripartismo y la eliminación de los privilegios que la Constitución anterior concedía a algunos de los partidos en una equivocada pretensión de reparación ortopédica de los mismos, son buenas demostraciones de lo indicado.

XI

DE LA DEMOCRACIA Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

143. Los principios y postulados de la democracia como concepción especial de la vida y del mundo –y precisamente en tanto que concepción especial de la vida y el mundo– son de aplicación, y de plena aplicación, no sólo en el interior de los Estados particulares, sino también en la comunidad internacional y en las relaciones entre los Estados y los pueblos.

144. Así, la organización democrática de la sociedad internacional exige el pulcro respeto del principio de autodeterminación de los pueblos, de libre autodeterminación de los pueblos y de protección de las minorías nacionales, que no es otra cosa que la extensión al ámbito cósmico, y en un aspecto, del principio de libertad que informa toda la filosofía democrática.

145. Así, esa misma organización democrática de la sociedad internacional exige que el principio de igualdad –que como el de la libertad es de la esencia de la democracia– impere en la recíproca consideración de los Estados y de los pueblos, en la regulación de los sistemas de asistencia y ayuda internacional de toda clase –que deben apoyar a los más necesitados– y, desde luego –solución todavía abiertamente desconocida en los hechos– en el propio gobierno de la comunidad.

146. Así también la organización democrática de la convivencia entre los Estados y los pueblos -que tiene que ser de armonía- lleva a requerir la existencia de un ordenamiento jurídico internacional al que se sujeten la comunidad y los Estados y, de igual modo, el sometimiento de los conflictos o diferencias que internacionalmente se susciten, a las reglas, órganos, medios y procedimientos de solución pacífica que el ordenamiento prevee.

147. La democracia, por su integral respeto al hombre -y a los pueblos, que están hechos de hombres- mantiene un connubio indisoluble con la paz.

El sueño de la paz perpetua, el sueño de *Kant* y de *Vittoria* y de tantos más, es un sueño de la democracia.

148. El derecho a participar en la creación del ordenamiento normativo internacional es, por cierto, otra manifestación del principio de libertad, consubstancial con la democracia. Y la proclamación y ensayo de protección internacional de los "derechos del hombre", no es sino el corolario de la valoración que del hombre, y del hombre como individuo, realiza la concepción democrática en todos los campos.

149. Por otra parte, el amor al hombre, que dentro de los Estados democráticos se expresa -o debe expresarse- en amor al hombre de su pueblo, trasciende las fronteras nacionales y se derrama -o debe derramarse- en amor de humanidad y en amor a la humanidad. Por eso, por sobre xenofobias trasnochadas, por sobre nacionalismos y regionalismos mezquinos, pero sin mengua de nacionalismos y regionalismos -que se nutren de simpatía, pero no exhalan ocios- la democracia concluye en un panhumanismo de dimensión planetaria, ya que -como lo advierte Carl *Friedrich*- "el panhumanismo es la doctrina correctamente interpretada del hombre en la comunidad, en su aplicación a todos los pueblos y culturas" (88).

XII
DE LA "CRISIS" DE LA DEMOCRACIA

150. El vientre de la democracia trajo al sufrir de los pueblos y de los hombres una dulce promesa de paz, de libertad, de igualdad, de exaltación de la suprema dignidad humana. En definitiva, una promesa de redención terrena.

Pero, los débiles logros históricos alcanzados crearon insatisfacción en los pueblos y en los hombres. Se habló entonces de una "crisis de la democracia". La democracia sería incapaz de brindar los bienes ofrecidos. El contraste de los resultados con las expectativas que las promesas abrieron, aumentó la insatisfacción y la duda con respecto a la eficacia de la democracia.

151. Se había prometido preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra y viven, éstas, sin embargo, la permanente zozobra de la inminencia de un cataclismo bélico. A cada paso las tensiones desbordan las alambradas. Crepitan las armas, y las armas matan, aunque no sean atómicas y aunque los hombres que mueren por su efecto no tengan nombre en los despachos telegráficos.

152. Se había prometido el progreso social. Y el hambre come al hombre e inmensas teorías de cuerpos desnutridos, apenas verticales por el agobio, levantan las cruces de sus esqueletos casi sin envoltura de carne, en la espera, cada vez más desesperanzada, de una justicia ya demasiado morosa.

153. Se había prometido elevar el nivel de vida y millones de ojos siguen viendo los signos de la escritura de la propia lengua vernácula como dibujos sin sentido.

154. Se había prometido crear las condiciones que permitieran afianzar el imperio del Derecho y por doquier el hecho se impone al Derecho con salvaje soberanía.

155. Se había prometido reafirmar el valor de la persona humana sin distinción de raza y los pigmentos biológicos continúan siendo en muchos lados el fundamento de una sicología de corral que pretende dividir al género humano en compartimientos estancos e incomunicables. La *segregación con igualdad*, último artificio de la leguleyería cobarde y aviesa, no puede disimular con su vestidura de martingalas y trampantojos, la capucha del Ku Klux Klan.

156. Se había prometido difundir la más amplia concepción de la libertad y el mundo oye el apagado gemir de una nueva laya de esclavos.

157. Se había prometido que los derechos humanos gozarían del amparo de los ordenamientos jurídicos y éstos no han sido muchas veces más que decorados de utilería barata de los que mandan o artículos de exportación sin consumo interno.

158. Se había prometido a todo individuo el derecho a la vida y los genocidios, la injusti-

cia y la miseria no dejan vivir e incluso llegan a no dejar nacer.

159. Se había prometido que todo hombre tendría derecho a una nacionalidad y los apátridas proliferan. Un hombre en un barco realiza un forzado periplo por todo el globo terráqueo sin destino posible.

160. Se había prometido el derecho a la salud y pueblos enteros perecen sin asistencia médica por enfermedades que ya no pueden matar.

161. Se había prometido que toda persona tendría derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones y para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal y, empero, hay sentencias sin juicios, sin juicios auténticos y hay juicios sin jueces, sin jueces auténticos.

162. Se había prometido que nadie sería sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles y refinadas ordalías matan, amputan, hieren, anulan, sin siquiera el pretexto de un pronunciamiento de Dios.

163. Se había prometido que toda persona tendría derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio o Estado y, asimismo, a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país y campos de concentración, con nombre o sin nombre de tales, confinan a los hombres y afrentosos muros de concreto y alambrados electrificados resaltan

la sublime audacia de travesías con pasaporte de muerte.

164. Se había prometido que sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podría contraerse matrimonio y el "sí de las niñas" conserva en muchos lados la moratinesca sinrazón de origen.

165. Se había prometido el derecho a la información objetiva y veraz y este derecho es un mito. De cuanto en el mundo sucede, en muchos casos sólo se sabe lo que algunos quieren que se sepa y según éstos lo desean.

166. Se había prometido que toda persona tendría derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, pero ya no una protesta, ni siquiera una queja, una simple sonrisa de ironía en la ficción literaria se paga en muchos lados con moneda de cárcel.

167. Se había prometido que toda persona tendría derecho a la seguridad social y, sin embargo, el temor y la más aguijoneante incertidumbre es el signo de una realidad de penurias frente a los inevitables riesgos del vivir.

168. Se había prometido que los hombres tendrían derecho a realizar una actividad laboral que les permitiese satisfacer adecuadamente sus necesidades y, en vez, el trabajador quema sus energías sin lograr el sustento decoroso o se debate en la angustiosa inutilidad de la desocupación.

169. Se había prometido a todo hombre el derecho a hacer pesar su voluntad, libre e igualitariamente, en la elección periódica de

las autoridades que lo rigen y a intervenir, en las mismas condiciones en la formación de las decisiones fundamentales de la colectividad que integra y, en cambio, hay gobernantes que prescinden desenfadadamente de las elecciones y para los que nada significa el querer de los miembros de la sociedad. Por otra parte, cuando las batallas de las sufragistas podrían imaginarse que habían pasado a ser tema para evocaciones romanticonas de un pasado difícil de concebir, países que se ufanan de cultos y desarrollados mantienen en cautiverio político a las mujeres o no se resignan de buena gana a liberarlas.

170. Se había prometido que todos los pueblos tendrían derecho a la libre autodeterminación, pero la humanidad asiste a los asaltos reiterados de imperialismos agresivos y soporta la farsa cruenta de liberaciones y protecciones impuestas desde fuera y resistidas corajudamente, aunque en vano, desde dentro.

171. Se había prometido que todos los grupos humanos tendrían derecho a su propia vida cultural y, eso no obstante, se lo retacea o aniquila más o menos gazmoñamente. Se asesina hasta la cultura.

172. Se había prometido forjar una nítida conciencia de los deberes fundamentales del hombre y, entre tanto, egoísmos desenfrenados y selváticos los olvidan y los postergan.

173. El cuadro es desolador, aunque verdadero. El cuadro es desolador por verdadero. Pero de él no puede surgir el enjuiciamiento de la democracia y mucho menos extraerse

la prueba de su fracaso. Lo que sucede, sucede a pesar de la democracia y porque ella no se ha impuesto universalmente.

174. Es cierto que en algunos casos los agravios inventariados se producen en Estados a los que se califica de democráticos o por la acción de Estados a los que se califica de democráticos. Pero de eso tampoco es posible hacer argumento de imputación y condena de la democracia como concepción de vida.

175. Históricamente, no hay, ni ha habido, Estado alguno que pueda ser expuesto como paradigma de la democracia.

En todos hay luces y sombras.

La calificación de democráticos que se aplica a concretos Estados que han tenido o tienen existencia histórica es una calificación relativa, nada más que relativa. Jurídica y políticamente sólo traduce el reconocimiento de que esos Estados han adoptado los principios y postulados de la democracia para su organización y que en su comportamiento, en la actuación del régimen establecido, hay un cierto grado de aproximación a tales principios y postulados, que no una completa identificación con ellos. Luego, las faltas y las fallas que se descubran y denuncien en los Estados democráticos, en los Estados calificados con esa relatividad como Estados democráticos, o en el comportamiento de ellos, no son faltas y fallas *de* la democracia, sino faltas y fallas *a* la democracia.

176. El rendimiento de la democracia, el rendimiento práctico de la democracia depende del hombre, que es un sustento. Ahí está la

grandeza, la sublime grandeza de la democracia. Pero también su miseria. La democracia será en los hechos, lo que en los hechos será el hombre.

177. Para mejorar las realizaciones democráticas, para acelerar y acentuar sus logros, hay entonces que mejorar al hombre. Y al hombre se lo mejora por la educación.

"El pueblo sólo se eleva -decía magistralmente *Couture*- instruyéndose y en la formación de los individuos para la vida, encuentra el rumbo de su perfeccionamiento. A la indagación constante de cosas mejores que la democracia demanda, sólo se llega educando al pueblo y preparándolo en todos los grados e instancias, gratuitamente, sin distinción alguna de razas, de familias, ni de ideas".

"En la democracia -agrega- la educación tiene un significado superior al Derecho. Aquélla tiene un significado primario, mientras que éste lo tiene secundario. La educación tanto para el saber como para la formación del carácter y de la virtud constituye en realidad un método preventivo del Derecho. Donde reinan la comprensión y la tolerancia, el Derecho coactivo tiene poco que hacer".

"Sin embargo -concluye- hay días del hombre en los cuales el amor huye como una paloma atemorizada. Falta entonces la *constans voluntas* de dar a cada uno lo suyo. ¿Y qué hacer entonces, como no sea acudir a la fuerza del Derecho?

"Pero ya el Derecho no podrá dar lo que daba el amor. Atribuir las cosas no es lo mismo que darlas. No demos sino aquello que entregamos con el corazón. Lo que la justicia entrega está cargado de dolor y de amargura, entanto que lo que damos antes de que lo mande el Derecho está lleno de alegría y de liberación" (89). Por eso la indestructible vinculación entre la educación y la democracia.

178. Las deficiencias del hacer democrático son insuficiencias de la educación. No hay, pues, crisis de la democracia, sino crisis del hombre. Pero no crisis de agonía, sino de desarrollo. Y esa crisis se conjura con la educación de los pueblos.

XIII

DE LA DEMOCRACIA COMO AVENTURA HUMANA

179. La realización de la democracia es una empresa colectiva, de todos los pueblos y de todos los hombres.

Desde nuestra minucia se nos ofrece a todos perspectivas ecuménicas. Hay que lanzarse a la empresa batallona de construir el porvenir y hay que hacerlo con responsabilidad. Esta es la palabra.

La disconformidad sin causa ni oriente debe convertirse en una disconformidad con base y con futuro. Los pueblos que viven son pueblos proyectados hacia adelante.

180. Las energías no pueden perderse en un agonal absurdo. Sacudones sin parto. Estertores sin muerte. Nada de iracundias de peluca o rebeldías de superficie. Ni protestas que se resuelven en el estremecimiento estéril o en la alharaca vesánica y conturbadora de los *shake* o en el moroso transcurrir zoológico de los *hippies*. Nada tampoco de transportarse en viaje de alucinación a la moderna isla de Utopía de la droga. Ni de inútiles fiestas de sangre.

181. Los arreboles tienen que anunciar un nuevo día. El ansiado alumbramiento necesita del esfuerzo de todos, hasta de su sacrificio. En la obra comunitaria de la democracia, deserción es cobardía, cuando no traición.

182. Vivimos en un tiempo que no admite lo imposible. La Tierra se multiplica en Universo. Pertenecemos a generaciones que olvidaron el asombro. El cristal del sueño se quiebra en maravilla. El andar en la luna es ya pretérito. El salto de la galaxia es meta próxima. Pero hay valores que como el propio hombre mantiene su ser.

El hombre es hombre en los palafitos y las cavernas como en los espacios siderales. Los vikingos de antaño y los astronautas de hoy tienen la misma naturaleza.

183. La cuota personal de esfuerzo es irrenunciable.

La democracia no es regalo de héroes con nombre. Tampoco artículo de importación tomado de recetarios alienados.

Las epopeyas no se alquilan.

184. Hay que lanzarse a esa empresa con laica fe restallante. Atrás queden los aquelarres agoreros del desastre. La catástrofe puede ser evitada.

Los astros no mandan. A los hombres y a los pueblos les está dado romper el espejo quieto de los horóscopos de la falsa ciencia de teorías políticas pretendidamente infalibles.

El ogro invencible está en los libros de cuentos.

185. Pero hay que hacerlo con abnegada solidaridad, lanzada más allá de nuestra efímera envoltura de piel.

El pasado no es sólo historia. La historia no es sólo pasado. El "Apolo XI" es también obra del hombre de Cromagnon.

186. El mundo es de jóvenes y viejos. El desencuentro generacional es vacua o taimada monserga enredista, política o comercial, cuando se marcha lealmente al encuentro de la esencia misma de la hombredad.

187. Pueblos son hombres, pero hombres son pueblos. Abdicar de la individualidad es renunciar a la condición humana.

En el funeral del hombre-individuo se amortaja a la especial humana.

Conocer por sí mismos, pensar por sí mismos, actuar por sí mismos, es la mejor fórmula contra los peligros de la anestesia embaucadora de las frases hechas y de las consignas artificiosas por las que se quiere tornar indolora la gran estafa de la libertad. El triste trotar de las manadas grises de los Rinocerontes de Ionesco es una amenaza cierta, no una osada alegoría literaria.

188. La tarea a cumplir exige confianza en el Derecho y conciencia cabal de su necesidad como expresión sublimada de civilización. El menosprecio del Derecho es el himno de los alabarderos de la apostasía.

Esta reivindicación del Derecho no es reverencia fetichista ante la norma abierta a cualquier contenido.

El Derecho vale democráticamente en tanto que herramienta de justicia. Pero, la siesta del Derecho es la vigilia de la iniquidad.

189. No importa la humildosa dimensión del aporte si el desvelo y la fatiga fueron sus compañeros.

Los aportes mayores no son siempre los aportes más estentóreos.

Píndaro no cantó a todos los vencedores.

Lo que importa es su verdad. La sed real no se sacia en el espejismo de las arenas.

Es cierto que el dolor apremia y muerde y acucia. Pero la celeridad de las conquistas depende de nuestro empuje.

El trote o el galope no lo impone la cabalgadura, sino el caballero.

NOTAS

(1) *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española; Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano; Ranney y Kendall, La democracia y el sistema de los partidos políticos en los Estados Unidos*, trad. esp. Buenos Aires, p. 19.

(2) André *Hauriou, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris-1970, p. 301.

(3) *Ranney y Kendall*, op. cit., p. 16.

(4) *Teoría de la Constitución*, trad. esp. Madrid-1927, p. 262.

(5) *Traité de Science Politique*, t. IV, Paris-1951, p. 441.

(6) Georges *Vedel, Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1949, p. 11.

(7) op. cit., p. 302 y ss.

(8) *Diritto Costituzionale*, Milán-1957, p. 395.

(9) *La democratie*, 1932, pasim.

(10) *Diritto Constituzionale*, Palermo-1961, p. 85 y ss.

(11) Ibidem

(12) Pietro *Virga*, op. cit. p. 86.

(13) Carl *Schmitt, Teoría de la Constitución*, 259 y ss.

(14) Pietro *Virga*, op. cit. p. 87.

(15) Santi Romano, *Principi di diritto Costituzionale*, op. cit. p. 82; Carlo Lavagna, op. cit., p. 398 y ss.

(16) Emilio Crosa, *Diritto Costituzionale*, p. 297 y ss.

(17) *Hauriou*, op. y p. cit.

(18) *Crosa*, op. y p. cits.

(19) Santi *Roman*, op. y p. cits.

(20) *Lavagna*, op. y p. cits.

(21) *Crosa;* Lavagna; S. Romano, ops. y p. cits.

(22) Santi *Romano*, op. y p. cits.

(23) C. J. *Friedrich, La democracia como forma política y como forma de vida*, trad. esp., Madrid-1966.

(24) Georges *Burdeau, Les libertés publiques*, Paris-1961, p. 19.
(25) Ibidem.
(26) Ibidem.
(27) *Declaración Universal de Derechos Humanos*, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10.XII.1948). Preámbulo, considerando I.
(28) Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2.
(29) Pietro *Virga, Liberta giuridica e diritti fondamentali*, Milán-1947, p. 144 y ss.
(30) *Los Derechos del Hombre* (Estudios y comentarios en torno a la nueva Declaración Universal), Buenos Aires-1949, p. 242. Segundo V. *Linares Quintana, Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado*, Buenos Aires-1956, t. III, p. 519.
(31) Adriano *De Cupis*, I diritti della personalità, Milán, 1950, p. 55.
(32) Pietro *Virga*, op. cit., *De Cupis*, op. cit. *Linares Quintana*, op. cit.
(33) Loewenstein, op. y p. cits. Linares Quintana, op. cit. y p. cits.
(34) Lorenzo *Barbagelata, Artigas antes de 1810*, Montevideo-1945, p. 11.
(35) Flavio *García, Sentencias, capitales en la migración del Pueblo Oriental al Ayuí*, en el diario *Acción*, Montevideo ej. del 23 de setiembre de 1964.
(36) Eduardo *Acevedo, Artigas, alegato histórico*. Montevideo.
(37) Alfredo R. *Castellanos, Contribución al estudio de las ideas del Prof. Dámaso A. Larrañaga*, Montevideo-1952.
(38) *Diario de Sesiones de la H. Cámara de Representantes*, año 1906.
(39) Pedro *Figari, La pena de muerte*, El siglo Ilustrado, Montevideo-1905.
(40) Arturo *Ardao, Etapas de la inteligencia uruguaya*, Montevideo, 1971, p. 310.
(41) *Diario de Sesiones de la Convención N. Constituyente*, t. IV, p. 400 y 404; art. 168, inc. 1o. de la Constitución de la República (1918).

(42) *Diario de Sesiones de la IIIa. Convención N. Constituyente* (1934), Montevideo, 1935, t. I, 338 a 340, 354 a 356, 403 a 421, 446 a 447; *Actas de la Comisión de Constitución de la IIIa. Convención N. Constituyente*, Montevideo, 1935, p. 59, 104 a 105.
(43) *Annuaire de Droits de l'Homme*, Nations Unies, años 1948, 1949, 1950.
(44) *Simposio sobre el Proyecto de Convención de Derecho Humanos de Santiago de Chile*, FDCS Montevideo, 1959 p. 58 y ss.
(45) *Virga, Libertà giuridica*, etc., op. cit., p. 3 y ss.
(46) Hauriou y Burdeau, op. cits.
(47) *Ideario*, Montevideo 1966, p. 89.
(48) *La Comarca y el Mundo*, Montevideo-1953, p. 18.
(49) Justino E. *Jiménez de Aréchaga, Para meditar*, Montevideo, 1953, p. 9.
(50) Justino E. *Jiménez de Aréchaga*, op. cit. 170.
(51) *Les Libertés Publiques*, op. cit., p. 79.
(52) *Burdeau, Les libertés Publiques*, op. cit. p. 81 y ss.
(53) Livio *Paladín, Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza*, Riv. trim. de D. Pubblico, año XIII, No. 4, p. 898.
(54) *La Constitución Nacional*, t. II, p. 158.
(55) *Hauriou*, op. cit., p. 301 y ss.
(56) *Yung*, cit., por *Linares Quintana*, op. cit. t. 3, p. 426.
(57) *Dogma Socialista*, La Plata, p. 199.
(58) Edmundo M. *Narancio* en *Artigas*, ed. El País, 1951, p. 135 y ss. *Reyes Abadie, Bruschera, Melogno, Artigas*, Montevideo, 1966.
(59) Héctor-Hugo *Barbagelata. Manual de Derecho del Trabajo*, Montevideo, 1965, p. 11.
(60) *Ardao*, op. cit., p. 419.
(61) Montevideo, 1906.
(62) *Obras completas*, Buenos Aires, 1948, p. 203 y ss.
(63) *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, p. 62.
(64) *Introduction à l'etude du Droit Constitutionnel*, t. fr., Paris, 1902, p. 180.

(65) *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II, p. 732 y ss.
(66) Hans *Kelsen*, *La teoría pura del Derecho*, tr. esp., Buenos Aires, 1946, p. 94 y ss.
(67) *La Costituente*, Roma Darsena, 1945, p. 31.
(68) *La crise de la démocratie*, Paris, 1948, pasim.
(69) *Los derechos del hombre*, op. cit., p. 202 y ss.
(70) Albert *Samuel*, *La educación del Civismo*, tr. esp. Barcelona, 1964.
(71) *Los derechos del Hombre*, op. cit., p. 23.
(72) *Frammenti d'un Dizionario giuridico*, Milán.
(73) *La escuela y la Nación*, Barcelona, 1964, t. esp., p. 51 y ss.
(74) Op. cit., pasim.
(75) *Ardao*, op. cit., p. 113 y ss.
(76) *Ardao*, op. cit., p. 113 y ss.
(77) *El totalitarismo*, tr. esp., Buenos Aires, 1965, p. 20 y ss.
(78) *Droits de l'homme et relations internationales (Recueil de Cours de l'Academie de Droit International)*, núm. 97, p. 293 y ss., La Haya, 1959.
(79) William *Ebensteim*, op. cit., p. 20 y ss.
(80) op. y p. cits.
(81) *Virga, Diritto Costituzionale*, op., cit. p. 84.
(82) *Lavagna* op. cit., p. 488 y ss.
(83) *Lavagna*, op. cit., p. 397 y ss.
(84) *Lavagna*, op. y p. cits.
(85) Karl *Loewenstein*, *Teoría de la Constitución*, ed. esp., Barcelona 1970, p. 424.
(86) *Los partidos políticos*, tr. esp., México, 1957, p. 232.
(87) *Loewenstein*, Loc. cit.,
(88) ibidem.
(89) op. cit., p. 19.

INDICE

I De la palabra "Democracia" 11
II De la dimensión y unidad conceptual de la democracia 15
III De la Democracia y el Hombre 21
IV De la democracia, el derecho a la vida y la dignidad del hombre 27
V De la democracia y la libertad 31
VI De la democracia y la igualdad 39
VII De la democracia, el derecho y la legalidad 47
VIII De la democracia y la educación ... 53
IX De la democracia y el estado 61
X De la democracia y el gobierno 67
XI De la democracia y la comunidad internacional 73
XII De la "crisis" de la democracia 76
XIII De la democracia como aventura humana 85
Notas 89